

Sarkozy en het EU-voorzitterschap

Is Frankrijk terug in Europa?

'Ce soir la France est de retour en Europe.' Op 6 mei 2007, de avond van zijn verkiezingsoverwinning, presenteerde Nicolas Sarkozy zich als een overtuigde Europeaan. Drie maanden later verklaarde hij, in zijn eerste grote toespraak over de buitenlandse politiek, dat de Europese integratie voor hem absolute prioriteit had: 'Je suis de ceux qui pensent qu'il n'y a pas de France forte sans l'Europe, et qu'il n'y a pas d'Europe puissante sans la France.'¹

Sarkozy wil Frankrijk terugbrengen in Europa, zoveel is duidelijk. Maar hoe moet de Franse Europapolitiek er volgens hem uitzien? Is er sinds zijn aantreden sprake van een omslag of prevaleert de continuïteit? En wat zijn de vooruitzichten voor het EU-voorzitterschap, dat Frankrijk vanaf 1 juli aanstaande zal vervullen?

Het Franse onbehagen

In zijn boek *Getuigenis* betoogt Sarkozy dat het 'nee' in het Franse referendum van 2005 niet de oorzaak maar het gevolg was van de crisis in Europa.² Nu is er inderdaad ook buiten Frankrijk ruimschoots sprake van onbehagen over de Europese integratie. Toch zijn er factoren die typisch zijn voor de Franse afwijzing van de Europese grondwet. De belangrijkste daarvan zijn het vermeende Franse machtsverlies in de uitgebreide EU en de angst voor ongeremde liberalisering.

Konden de Fransen Europa vroeger beschouwen als een verlengstuk van Frankrijk, vanaf de jaren '90 kwamen de kaarten anders te liggen als gevolg van de Duitse hereniging en de uitbreidingen van de EU. 'Europe: la fin du "jardin à la française"' schreef *Le Monde* in december 2000 na afloop van de onder Frans voorzitterschap mislukte topconferentie van Nice. In Nice probeerde president Jacques Chirac met alle middelen te voorkomen dat een einde kwam aan de Frans-Duitse pariteit in de Europese Raad, ook al had Duitsland 20 miljoen inwoners meer dan Frankrijk.³ De verminderde Franse invloed in Brussel werd duidelijk zichtbaar in 2004, met de uitbreiding met tien nieuwe lidstaten. In de nieuwe Europese Commissie had Frankrijk maar één commissaris, die bovendien een ondergeschikte portefeuille kreeg. Verlies aan gewicht was er ook voor de

Frans-Duitse as, die in het verleden voor Parijs altijd hét voertuig bij uitstek was geweest om een leidende rol in Europa te spelen. In 2003 bleek dat Berlijn en Parijs niet in staat waren de Unie op sleeptouw te nemen in de kwestie-Irak. De *entente* begon zelfs op een 'verbond van verliezers' te lijken, toen beide landen, geplaagd door financieringstekorten, gezamenlijk de Europese begrotingsregels, het stabiliteitspact, opreken. Sindsdien klom Duitsland uit het dal, waardoor Frankrijk helemaal het imago kreeg van 'zieke man van Europa'.

Vanaf 2000 domineerde in Frankrijk het gevoel dat Europa het paard van Troje was geworden dat de globalisering het land binnenbracht en een bedreiging vormde van alles wat Frans was, van de zogenoemde 'exception française'. De Franse opstelling in de EU werd geleidelijk defensiever. Een goed voorbeeld was begin 2003 de uitval van Chirac naar kandidaat-lidstaten die de oorlog tegen Irak goedkeurden. De president verweet hun dat zij 'een goede gelegenheid hadden gemist hun mond te houden'. Het referendum van 2005 was een nieuwe terugslag. Terughoudendheid van alle zijden was het gevolg. Voorstellen van Chirac voor een beperkt verdrag werden terzijde geschoven. Een laatste teken aan de wand was in januari 2007 de bijeenkomst in Madrid van de achttien landen die de grondwet hadden geratificeerd: voor het eerst sinds de 'lege-stoelcrisis' van 1965 ontbrak Frankrijk op een Europese topconferentie.

Sarkozy's programma

De hyperactieve Sarkozy is een succesvol politicus met een feilloos gevoel voor publiciteit. De kracht waarmee hij kwesties aan de orde stelt, is groot. In elke functie toont hij zich buitengewoon creatief. Sarkozy lijkt van mening dat hij ook in Europa het immobilisme kan doorbreken door gevestigde ideeën ter discussie te stellen.

Dit dynamische optreden ontmoette internationaal veel scepsis. Volgens de *Financial Times* is 'stijl' voor de president belangrijker dan 'inhoud': 'The impulsive Mr. Sarkozy happily shoots off ideas about everything – occasionally giving the impression that he has not stopped to think once, let alone twice.'

Stijl speelt inderdaad een belangrijke rol in Sarkozy's optreden, maar verder is de observatie onjuist: al vóór zijn verkiezing zette hij zijn gedachten over de Europese politiek uiteen. In de *eerste* plaats wilde hij een einde maken aan de bestuurlijke impasse in de EU. Hij zou streven naar een 'miniverdrag', waarin de bestuurlijke vernieuwingen van de grondwet waren opgenomen. Omdat die vernieuwingen in de referendumcampagne onomstreden waren geweest, zou hij voor dat verdrag geen referendum uitschrijven. Ten *tweede* stelde Sarkozy dat Europa grenzen moest krijgen. Turkije kon volgens hem geen EU-lid worden. Ten *derde* riep hij op tot een Europa dat zijn burgers en ondernemingen moest beschermen tegen de negatieve effecten van de globalisering: 'L'Europe ne doit pas être le cheval de Troie d'une mondialisation [...], mais doit au contraire protéger ses peuples.' Daarnaast pleitte hij voor de oprichting van een 'economische regering' voor de eurozone.⁴

'Solo Tänzer'?

Sarkozy heeft de naam op elk beleidsterrein de hoofdrol te willen spelen en zijn ministers onvoldoende ruimte te geven. De *Frankfurter Allgemeine Zeitung* noemde hem een 'Solo Tänzer'.⁵ Toch omringde de nieuwe president zich niet met ja-knikkers. In zijn streven de starre links-rechtstegenstelling in Frankrijk te doorbreken, zocht Sarkozy naar een 'ouverture' door bewindslieden te benoemen uit het andere kamp. De socialist Bernard Kouchner, de flamboyante oprichter van *Artsen zonder Grenzen*, wist hij te strikken voor het ministerschap van Buitenlandse Zaken. Diens partijgenoot Jean-Pierre Jouyet werd staatssecretaris voor Europese Zaken. Zowel Kouchner als Jouyet is fervent Europeaan en beiden steken hun meningsverschillen met de president, bijvoorbeeld over de toetreding van Turkije tot de EU, niet onder stoelen of banken.

Maar het is duidelijk dat Sarkozy ook in het Europeabeleid de boventoon wil voeren. En uit het Elysée komen eurosceptische geluiden. Henri Guaino, *conseiller spécial* van de president, was in 1992 actief in de campagne tegen het Verdrag van Maastricht. Hij maakt geen geheim van zijn wantrouwen tegenover de 'experts en technocraten', die in de EU meer te vertellen hebben dan gekozen politici.

Vliegende start

Ook in de Europese politiek ging Sarkozy onmiddellijk met grote vaart aan de slag. Nog op de dag

dat hij als president werd geïnstalleerd, 16 mei, vloog Sarkozy naar Berlijn. Tegenover kanselier Angela Merkel verklaarde hij dat de samenwerking tussen de twee landen 'sacrée' was. Dat was een belangrijk gebaar, omdat Sarkozy in het verleden meermalen had laten weten dat de Frans-Duitse as onvoldoende krachtig was geworden om in de vergrote Unie de koers te bepalen. Daarom moest Frankrijk volgens hem ook nauw samenwerken met Groot-Britannië en met landen als Spanje. Symbolisch was verder het bezoek dat Sarkozy op 23 mei aan Commissievoorzitter José Manuel Barroso bracht. Nog nooit was een Franse president zo snel na zijn verkiezing naar Brussel gegaan.

Al deze gesprekken waren erop gericht een doorbraak te forceren uit de impasse rond de grondwet. Sarkozy stond sterk. Hij was niet alleen gekozen met een stevige meerderheid en een mandaat voor verandering, maar vooral bevrijdde hij de EU van de hypotheek van een tweede Frans referendum. Van een gelopen race was geen sprake. Uiteindelijk aanvaardden de aanhangers van de constitutie echter de uitgekleden versie van de grondwet. Zo kwam het vereenvoudigd verdrag tot stand, dat in december in Lissabon werd ondertekend.

Met dit succes was Frankrijk weer terug in het hart van de discussie. Zelfs de kritische *Financial Times* gaf toe dat Sarkozy's optreden 'has changed the political weather in Brussels'. Bovendien schiep Parijs zich onderhandelingsruimte voor andere Europese dossiers, zoals de Turkse toetreding en de hervorming van het economisch en monetair beleid.⁶ Het is echter de vraag hoe groot die ruimte op termijn zal zijn.

Hervormingen

In augustus 2007, in zijn toespraak tot de Franse ambassadeurs, stelde Sarkozy dat Frankrijk zijn zaakjes in eigen land op orde moest hebben om internationaal invloed uit te oefenen: 'Je veux une France plus forte chez elle, car c'est la condition de son influence au-delà de nos frontières.' Nu is de Franse economie de vijfde van de wereld, na die van de Verenigde Staten, Duitsland, Japan en China en vóór die van het Verenigd Koninkrijk. Tegelijkertijd kampt zij met een aantal problemen: hoge werkloosheid, lage groei en een forse staatsschuld. Daardoor slaagt Frankrijk er niet in zijn begroting in overeenstemming te brengen met de criteria van het stabiliteitspact. Sarkozy beloofde radicale hervormingen,

zoals flexibilisering van de starre arbeidsmarkt en terugdringing van de overheidsuitgaven. Deze moeten dit voorjaar hun beslag krijgen.

Prioriteit ligt duidelijk bij binnenlandse hervormingen. In juli reisde Sarkozy naar Brussel om de Europese ministers van financiën persoonlijk uit te leggen dat Frankrijk zich daarom opnieuw niet aan de afspraken zal houden en pas in 2012 een begrotingsevenwicht zal bereiken. Dat kwam hem op felle kritiek te staan van de kant van lidstaten die omwille van de Europese begrotingsregels pijnlijke hervormingen doorvoerden. Zo kort na het succes van het vereenvoudigd verdrag kwam Sarkozy hier voorlopig mee weg, maar dit punt blijft een zwakke steen. Staatssecretaris Jouyet liet herhaaldelijk blijken dat de geloofwaardigheid van het Franse EU-voorzitterschap afhangt van de sanering van de begroting. De vooruitzichten zijn niet gunstig. De door Parijs gehanteerde groeiverwachtingen zijn te optimistisch. Voor 2007 komt het begrotingstekort vermoedelijk uit boven de norm van het stabiliteitspact. De staatsschuld zal tot 2009 boven de norm liggen.⁷

Turkije en de Commissie van wijzen

Om tactische redenen verpakte Sarkozy zijn afwijzing van de toetreding van Turkije in een constructieve houding. Hij wilde andere kwesties laten voorgaan. Frankrijk zou zich niet verzetten tegen behandeling van de 'hoofdstukken' die ook verenigbaar waren met het 'geprivilegieerd partnerschap' dat Sarkozy voor ogen heeft. Dat maakte in juni de voortzetting van de toetredingsonderhandelingen mogelijk. In augustus liet Sarkozy overigens weten dat hij nog steeds niet overtuigd was van de noodzaak van toetreding van Turkije.⁸ Inmiddels sprak ook Merkel zich voor een 'geprivilegieerd partnerschap' uit.

In ruil voor zijn concessie op het Turkse front eiste Sarkozy de oprichting van een 'Commissie van wijzen', die een studie zou moeten maken van doel en grenzen van Europa. In december nam de conferentie van Lissabon dit voorstel in verwaterde vorm over. De commissie werd omgedoopt in 'reflectiegroep'. Om de indruk te vermijden dat het bestuurlijk debat alweer werd geopend nog vóór het verdrag van Lissabon was aanvaard, mag de groep zich niet over de instituties buigen. De behandeling van de toekomstige grenzen en Turkije is echter niet uitgesloten. De reflectiegroep gaat overigens pas aan de slag na installatie van de nieuwe Europese Commissie in 2009.

Dreigend isolement op andere dossiers?

Minder succesvol was Sarkozy in zijn voornemen de eurozone te voorzien van een 'regering' die het economisch en monetair beleid moet coördineren. Hij stelde allereerst de monetaire politiek van de – onafhankelijke – Europese Centrale Bank (ECB) ter discussie, een beleid dat volgens hem te veel is gericht op inflatiebestrijding en nauwelijks oog heeft voor economische groei en werkgelegenheid. De waardeinstijging van de euro ten opzichte van de dollar raakt de Europese export en heeft zodoende een negatieve invloed op de economische ontwikkeling. Een lagere rente zou het aangewezen middel zijn om de waardeinstijging af te remmen.⁹

Hoewel ook de Duitse uitvoer last heeft van de hoge eurokoers, maakte Merkel in harde bewoordingen duidelijk dat de onafhankelijkheid van de ECB – indertijd de voorwaarde waarop Duitsland akkoord was gegaan met invoering van de gemeenschappelijke munt – onbespreekbaar was. De Duitse minister van financiën Peer Steinbrück verklaarde dat de concurrentiekracht van de Europese economie niet wordt bepaald op de valutamarkt, maar door het feit dat de economie steeds weer wordt geherstructureerd. Ondanks de Duitse kritiek kondigde minister-president François Fillon aan dat Frankrijk in de zomer van 2008 een topconferentie van regeringsleiders van de eurolanden wil houden over de economische politiek. Opnieuw uitte Merkel haar bedenkingen. Zij zag de noodzaak van zo'n beraad niet in; het zou de kloof tussen eurolanden en de andere EU-lidstaten alleen maar vergroten, terwijl het dossier in goede handen was bij de ECB.¹⁰

Daarnaast probeerde Sarkozy handen en voeten te geven aan zijn 'Europa dat beschermt'. Op de EU-top in juni slaagde hij erin de passage over 'vrije en onbelemmerde concurrentie' uit het nieuwe verdrag te schrappen. Na afloop legde hij dat uit als een bewijs dat het woord 'protectie' niet langer taboe was in de EU. Eurocommissaris voor Mededinging Neelie Kroes liet onmiddellijk weten dat zij vastbesloten was verder op te treden tegen kartels, monopolies en staatssubsidies die concurrentie verstoren. Alistair Darling, de Britse minister van financiën, waarschuwde voor een ideologische veldslag tussen voorstanders van protectie en die van open markten.¹¹ Maar Sarkozy gaf zijn pogingen niet op. 'L'Europe est attachée à la concurrence', verklaarde hij in november in het Europese parlement, 'Mais

l'Europe ne peut pas être seule au monde à en faire une religion.⁷

Intussen kreeg de Franse president enige steun vanuit Berlijn. In september spraken Sarkozy en Merkel zich uit voor 'wederkerigheid' bij het openen van markten. De EU heeft een sterke positie om handelsconcessies af te dwingen van andere landen. In de handelsbetrekkingen met Rusland, China of India vrezen sommige Europese landen voor de negatieve effecten op hun eigen economie. Andere landen beklemtonen het voordeel van vrije handel, waardoor consumentenprijzen dalen.¹²

Ook is er enige Duitse steun voor het door Parijs gewenste gemeenschappelijk industriebeleid als tegenwicht tegen Chinese en Amerikaanse concurrentie. Volgens Sarkozy moeten er meer 'Europese kampioenen' komen, grote ondernemingen zoals het Europese luchtvaartconcern EADS, dat de Airbus produceert. Maar op dit terrein is Berlijn niet vergeten dat Sarkozy eind 2004 als minister van economische zaken en financiën het noodlijdende bedrijf Alstom te hulp schoot en daarmee voorkwam dat deze producent van hogesnelheidstreinen in handen viel van de Duitse concurrent Siemens. In de herfst van 2007 voorkwam de president een buitenlandse overname van het energiebedrijf Suez door een megafusie te bewerkstelligen met het staatsbedrijf Gaz de France. Deze interventies wekken de indruk dat het niet zozeer gaat om een Europees, maar om Frans industriebeleid.¹³

Die indruk wekt Sarkozy ook op andere terreinen. Zo kondigde hij een radicale hervorming aan van het EU-landbouwbeleid na 2013. Onduidelijk is of hij wil snijden in de afdrachten aan Franse boeren, waarvoor zijn voorganger Chirac zich sterk maakte. In januari kondigde Sarkozy bovendien aan dat er een einde moest komen aan de visserijquota's. Die mededeling was vooral voor binnenlands gebruik, met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen in maart, maar bevestigde in Brussel de vrees dat Parijs ook onder Sarkozy vooral zal opkomen voor de Franse belangen.

Mediterrane Unie

Een ander twistpunt is Sarkozy's voornemen een Mediterrane Unie op te richten. Deze zou een politiek, cultureel en economisch samenwerkingsverband moeten worden tussen de landen rond de Middellandse Zee, inclusief Turkije en Israël. Onduidelijk is hoe dit plan zich verhoudt tot de in 1995

ingestelde samenwerking tussen de EU met landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten, het zogenoemde 'Barcelona-proces'. Eind december 2007 gaven Rome en Madrid hun steun aan het Franse plan. De noordelijke EU-landen tonen zich echter sceptisch over het voorstel. Vooral Duitsland ziet er weinig in. Volgens Merkel dreigt een tweedeling in Europa wanneer de Unie niet zou openstaan voor alle EU-lidstaten. Zou Duitsland een vergelijkbare samenwerking aan de oostgrens van de EU moeten overwegen? Sarkozy ontkende dat hij een tweede Europa wilde stichten en gaf aan dat alle EU-landen bij de projecten konden worden betrokken. Het is duidelijk dat Sarkozy zijn idee wil doorzetten. Op 13 juli 2008 zullen de Middellandse-Zeelanden voor een conferentie naar Parijs komen. Daags daarna mogen de overige EU-lidstaten aan tafel aanschuiven.¹⁴

Atlantische samenwerking en Europese defensie

Hoewel Sarkozy dus een einde maakte aan de terughoudende Franse opstelling in Europa, prevaleert in zijn beleid continuïteit boven verandering. Op belangrijke terreinen wijkt die politiek niet af van de oude lijn. Al sinds de onderhandelingen over de Verdragen van Rome verlangen de Fransen een gemeenschappelijk sociaal-economisch beleid. Sinds de totstandkoming van de Europese munt pleit Parijs ervoor de monetaire politiek niet alleen te richten op inflatiebestrijding, maar tevens op economische groei. Evenmin nieuw is de stelling dat Europa moet beschikken over militaire middelen, wil het internationaal een rol van betekenis spelen.

Sarkozy combineert zijn streven naar een Europese defensie met toenadering tot de Verenigde Staten en de NAVO. In 2003 was eens te meer gebleken dat trans-Atlantische meningsverschillen elke voortgang in de Europese militaire samenwerking blokkeren. Sarkozy desavoueert weliswaar niet Chiracs houding in de Irak-oorlog, maar beklemtoont tegelijkertijd dat Frankrijk een vriend en bondgenoot van de Amerikanen is. Ook steekt hij zijn bewondering voor de Amerikaanse *way of life* niet onder stoelen of banken. Sinds mei 2007 is de – overigens al door Chirac ingezette – toenadering tot Washington versterkt door samenwerking op diverse terreinen, zoals het verzet tegen de nucleaire ambities van Iran. In de zomer van 2007 liet Parijs zelfs weten onder voorwaarden te willen terugkeren in de commandostrucuur van de NAVO, die president Charles de Gaulle

in 1966 had verlaten. De terugkeer zou de bekroning moeten zijn van een hervorming van de alliantie, waaronder ook de formatie van een Europese 'pijler'.

De discussie over eventuele Franse reïntegratie in de NAVO is uitgesteld tot begin 2009, wanneer de nieuwe Amerikaanse president aantreedt. Maar intussen neemt Sarkozy afstand van het door zijn voorgangers gepropageerde idee van een 'Europe puissance', waarin de Europese autonomie tegenover de Atlantische samenwerking werd geplaatst. De NAVO en Europa zijn volgens hem onverbreekelijk met elkaar verbonden. Tijdens het Franse EU-voorzitterschap moet de discussie weer op gang komen. Op tafel liggen voorstellen voor onder meer een Europese planningstaf en harmonisatie van militaire opleidingen. Een belangrijk probleem is echter dat Frankrijk hiervoor de steun nodig heeft van Groot-Britannië, de andere militaire reus in Europa. Londen liet weten niet geïnteresseerd te zijn in Sarkozy's plannen. In november wees minister van buitenlandse zaken David Milliband er flijtjes op dat het beter was de oude (NAVO-)instituten te laten werken dan nieuwe (in Europa) op te richten.

EU-voorzitterschap: te hoge ambities?

Frankrijk heeft grote ambities met het EU-voorzitterschap, dat het vanaf 1 juli a.s. zal bekleden. De voorbereidingen zijn al sinds september 2007 aan de gang. Het échec van 2000 moest worden voorkomen. Op zijn persconferentie in januari onderstreepte Sarkozy: 'Mais à la fin de la présidence française, je voudrais que l'Europe ait une politique de l'immigration, une politique de la défense, une politique de l'énergie, une politique de l'environnement.' *Le Monde* hekelde de 'verwatenheid' van de president: alsof zes maanden voldoende zouden zijn om gemeenschappelijk beleid tot stand te brengen op terreinen die al jaren op de agenda van de EU staan.¹⁵ Inmiddels is er een vijfde prioriteit bijgekomen: het debat over de toekomst van Europa. En dat allemaal naast het 'gewone werk', zoals het voorbereiden van de uitvoering van het verdrag van Lissabon dat, wanneer het overal wordt geratificeerd, op 1 januari 2009 in werking treedt.

Hoewel Sarkozy zijn land onmiskenbaar heeft teruggebracht in het Europese debat, hangt de geloofwaardigheid van Frankrijk op langere termijn af van de manier waarop het de Europese begrotingsregels respecteert. Afgezien daarvan lijken de Franse ambities aan de hoge kant. Ten eerste zijn de marges in

de EU smal. Ten tweede moet een voorzitter bemiddelen in plaats van zijn eigen ambities na te streven. Dat laatste is toch wat Parijs lijkt te gaan doen, ondanks verzekeringen van Kouchner en Jouyet dat het hun er vooral om gaat te 'luisteren' naar de andere landen. Ten derde staat Frankrijk op belangrijke terreinen geïsoleerd. Het gewenste 'economisch overleg' en het plan voor een Mediterrane Unie wekken alomtegenwoordig scepsis, terwijl er zonder Britse medewerking geen beweging kan komen in de Europese defensiesamenwerking. Al met al moet worden gevreesd dat de president op 31 december a.s. gedwongen zal zijn over Europa hetzelfde te zeggen wat hij vorig jaar bij zijn oudejaarswensen over de binnenlandse hervormingen opmerkte: 'Tout ne peut être résolu en un jour!'

Noten

- 1 De toespraken en persconferenties van Sarkozy zijn te lezen op: www.elysee.fr/accueil/.
- 2 Nicolas Sarkozy, *Getuigenis. Frankrijk, Europa en de wereld in de eenentwintigste eeuw*, Amsterdam, 2007, blz. 19.
- 3 *Le Monde*, 15 december 2000.
- 4 *Financial Times*, 29 september 2007; en het verkiezingspamflet 'Mon projet' (www.sarkozy.fr).
- 5 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 december 2007.
- 6 *Financial Times*, 28 september 2007; *NRC Handelsblad*, 25 juni 2007.
- 7 *Financial Times*, 29 september 2007.
- 8 *De Volkskrant*, 20 juni 2007.
- 9 *Financieele Dagblad*, 12 juli 2007.
- 10 *Ibid.*, 13 juli 2007; *Le Figaro*, 16 januari 2008.
- 11 *De Volkskrant*, 25 juni 2007.
- 12 *NRC Handelsblad*, 22 november 2007.
- 13 *Ibid.*, 4 september 2007.
- 14 *Le Monde* en *Le Figaro*, 22 december 2007.
- 15 *Le Monde*, 18 januari 2008.

Dr J.W.L. Brouwer is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis te Nijmegen.